

Heft 64

2008

Hans R. Strahlendorf
Helmut Kleinschmidt

Forschungsbericht zum Thema:

Veränderung von Führungsaufgaben in strukturellen
Veränderungsprozessen des öffentlichen Dienstes.

Was behindert Effizienz und Begeisterung in einer sich
notwendig reformierenden Verwaltung?

Hans R. Strahlendorf

Helmut Kleinschmidt

Forschungsbericht zum Thema:

Veränderung von Führungsaufgaben in strukturellen

Veränderungsprozessen des öffentlichen Dienstes.

Was behindert Effizienz und Begeisterung in einer sich notwendig reformierenden Verwaltung?

Beiträge aus dem Fachbereich 3
der Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege Berlin

Herausgeber	Dekan des Fachbereichs 3 Alt-Friedrichsfelde 60, 10315 Berlin Telefon: (0 30) 90 21 44 16, Fax: (0 30) 90 21 44 17 E-Mail: g.ringk@fhvr-berlin.de (Sekretariat)
© copyright	Bei den jeweiligen Autorinnen und Autoren.
Nachdruck	Mit Quellenhinweis gestattet. Belegexemplar erwünscht.
ISBN	978-3-940056-37-5

Forschungsbericht zum Thema:

Veränderung von Führungsaufgaben in strukturellen Veränderungsprozessen des öffentlichen Dienstes. Was behindert Effizienz und Begeisterung in einer sich notwendig reformierenden Verwaltung.

Hans R. Strahlendorf

Helmut Kleinschmidt

Schlüsselbegriffe:

*Führungskräfte in der öffentlichen Verwaltung; Veränderungsprozesse in der Verwaltung;
Führung im Veränderungsprozess, professionelles Konflikt- Management, Strategie- und
Führungsdefizite.*

Kontakt:

*Prof. Hans R. Strahlendorf, Prof. Helmut Kleinschmidt
Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege (FHVR Berlin)
Fachbereich Polizeivollzugsdienst
Alt-Friedrichsfelde 60, 10315 Berlin*

Inhalt

- 1 Einleitung
- 2 Fragestellung
- 3 Methode
- 4 Ergebnisse
- 5 Schlussfolgerungen
- 6 Durchführung der Studie
- 7 Zusammenführung der Ergebnisse
- 8 Die ideale Führungskraft
- 9 Konflikt- Management
- 9.1 Organisation und Entscheidungsprozesse
- 10 Veränderungsprozesse führen- Veränderte Führungsprozesse
- 11 Diskussion/ Ausblick
- 12 Literatur

Forschungsbericht zum Thema:

Veränderung von Führungsaufgaben in strukturellen Veränderungsprozessen des öffentlichen Dienstes. Was behindert Effizienz und Begeisterung in einer sich notwendig reformierenden Verwaltung.

1. Einleitung

Die öffentliche Verwaltung befindet sich in einem grundlegenden Veränderungsprozess. Knappere finanzielle Ressourcen schränken die Handlungsspielräume zunehmend ein. Zugleich müssen wachsende und komplexere Aufgaben mit einer geringer werdenden Zahl von Mitarbeitern gelöst werden.

Alle Bereiche und Strukturen der öffentlichen Verwaltung befinden sich auf dem Prüfstand. Ämter und Abteilungen, oft sogar ganze Behörden – die bis vor kurzem noch als unverzichtbar galten- wurden und werden umstrukturiert, ausgegliedert oder geschlossen. Dieser Prozess verursacht einen massiven Veränderungsdruck auf Führungskräfte und Mitarbeiter. Von Führungskräften wird jetzt Mut zum Führen verlangt, d.h. unpopuläre Entscheidungen treffen, unangenehme Themen anschneiden, „heilige Kühe“ schlachten und Konflikte eindämmen. Aber auch: ihr eigenes Wahrnehmungsvermögen zu schärfen, um rechtzeitig Tendenzen und Entwicklungen zu erkennen- sich vor negativen Entwicklungen zu schützen bzw. frühzeitig Chancen als solche zu erkennen.

Es entstehen Probleme, die die bis dahin geübte Führungspraxis grundsätzlich in Frage stellen. Dabei war unsere Fragestellung, was behindert eigentlich die Effizienz und Begeisterung von Führungs- und Mitarbeiterhandeln in einer sich notwendig reformierenden Verwaltung.

2. Fragestellung

Im Mittelpunkt des Projektes liegt die Untersuchungen in der öffentlichen Verwaltung, inwieweit die Veränderungsprozesse neue Führungsinstrumente bedingen und wie sich die bis dahin geübte Führungspraxis bewährt hat. Es sollen Erkenntnisse darüber gewonnen werden, welche hauptsächlichen Problembereiche sich explorieren lassen im Kontext von Führung bei der Gestaltung dieser Veränderungsprozesse.

Die Identifikation der Problembereiche ist ein wesentlicher erster Schritt, um durch entsprechende Entwicklungsmaßnahmen die Möglichkeit zu solchen notwendigen Veränderungen, bzw. die Möglichkeit von Führung im Veränderungsprozess schaffen zu können. Dabei lag unser Fokus in der Perspektive des Veränderungszwanges und der dafür notwendigen Innovationen durch Führungskräfte im öffentlichen Dienst. Denn durch die von Führungskräften initiierten Veränderungen und Innovationen soll die öffentliche Verwaltung in die Lage versetzt werden, in einer komplexen Umwelt auf Dauer wettbewerbs- und zukunftsfähig zu werden.

3. Methode

In einer Pilotstudie wurden in Workshops unter Verwendung eines thematischen Leitfadens (sechs Themenbereiche) Führungskräfte in Form von Gruppeninterviews befragt.

In einer späteren Inhaltsanalyse wurden durch fünf erfahrene Organisationsberater die Aussagen thematisch inhaltlich einander zugeordnet und zu sechs Problemclustern zusammengefasst.

4. Ergebnisse

Es ergaben sich folgende sechs Problembereichscluster, deren Reihenfolge eine schwache ordinale Abstufung bezüglich der in den Clustern enthaltenen Häufigkeiten der Aussagen folgt. Dabei ist diese quantitative Abstufung rein deskriptiv und nicht inferenzstatistisch abgeprüft, da es in diesem ersten Schritt lediglich um eine Exploration der relevanten Problembereiche ging.

Die identifizierten Problembereiche sind:

1. Sachbearbeiter statt Führungskraft
2. Konfliktscheue
3. Ineffiziente Aufbau- und Ablauforganisationen
4. fehlende Entscheidungsspielräume
5. keine Leistungsorientierung
6. Legislaturperiodenabhängigkeit.

5. Schlussfolgerungen

Aus diesen Problembereichen von Führung in Veränderungsprozessen lässt sich vorläufig ableiten, dass Einzelmaßnahmen nicht erfolg versprechend sein können bezüglich der Herstellung der Bedingungen zur Möglichkeit von Veränderungsprozessen. Vielmehr lassen sich diesen sechs Problembereichen aus unserer Sicht (post hoc) mehrere zugrunde liegenden Dimensionen, die die Performance risikohaft gestalten und nicht unabhängig voneinander betrachtet werden können, entnehmen:

- Führungsprobleme im engeren Sinne
- Organisation
- Erfolgs- und Qualifikationsorientierung
- Akzeptanz.

6. Durchführung der Studie

Um die Risikobereiche von Führung innerhalb von strukturellen Veränderungsprozessen (Reformzeiten) zu identifizieren wurden in 8 Workshops 134 Führungskräften des mittleren und gehobenen Management, d.h.: Dienstgruppenleiter bis zum Abteilungsleiter aus dem Bereich der öffentlichen Verwaltung in Form eines Gruppeninterviews gebeten sich zu diesem Thema zu äußern. Es handelte sich dabei um Führungskräfte aus verschiedenen Bereichen des öffentlichen Dienstes, z.B.: Mitarbeiter von Ordnungsämtern, Stadtverwaltungen und sozialen Einrichtungen. Sie waren im Alter zwischen 34 und 48 Jahren und waren zwischen 10-26 Jahre dem öffentlichen Dienst angehörig. Davon waren 92 männlichen und 42 weiblichen Geschlechts.

Dazu wurde ein thematischer Leitfaden entwickelt, der sowohl die persönliche als auch die organisationale Dimensionen der Risiko- und Chancefaktoren von Führung unter besonderer Berücksichtigung von strukturellen Veränderungsprozessen abklopfen sollte. Diese Form des Gruppeninterviews bzw. der Gruppendiskussion ist eine der ältesten qualitativen Methoden zur Organisationsanalyse (Kühl & Strodtholz 2002), die heute noch breite Verwendung findet bei Organisationsentwicklungsmaßnahmen, Personalauswahl und Organisationskulturforschung (Liebig & Nentwig-Gesemann 2002). Die inhaltlichen Vorteile eines Gruppeninterview liegen auf der Hand: Die Aussagen der verschiedenen Führungskräfte werden zu Erzählregungen für die anderen, und die entstehenden Diskussionen führen zu einer tieferen Analyse des Problemkreises (Gläser & Laudel, 2006).

Die Ergebnisse der Interviews sollen als exploratives Instrument der späteren Konstruktion eines Fragebogens dienen, in dem eine weit größere Zahl solcher Führungskräfte hinsichtlich aktueller Störfaktoren im Führungsprozess der öffentlichen Verwaltung zukünftig befragt werden können.

Eine solche Expertenbefragung, vor allem in Form eines solchen Gruppeninterviews, stellt immer eine Gratwanderung zwischen Strukturiertheit des Fragens und der gewünschten Offenheit des Antwortens, welches ja gerade der effektiven Erkundung des interessierenden Themenkomplexes dient. Deswegen sollte ein möglichst geringer Detaillierungsgrad der Fragen vorgegeben werden. Daraus ergab sich eine traditionell in solche einer Situation offene Gesprächstechnik.

Die in Interviewsituationen häufig verwendete Technik der Tonbandaufzeichnung eignet sich weniger für eine solche Gruppensituation. Aus diesem Grunde wurden die Beiträge der Teilnehmer von den zwei Interviewern gesammelt und der Gruppe präsentiert (Beamer).

Der Interviewleitfaden beinhaltete 6 Fragenbereiche, mit denen die aktuellen Störfaktoren effizienter Verwaltungsarbeit, aber auch die Veränderungsbedarfe- und -möglichkeiten beleuchtet werden sollten.

Dabei handelte es sich um folgende Themen- bzw. Fragebereiche:

1. Womit kämpfen Sie persönlich in ihrem Tätigkeitsfeld am meisten?
2. Was ist aus Ihrer Sicht derzeit die größte Herausforderung ihrer Organisation?
3. Was würden Sie persönlich sofort verändern, wenn Sie die Möglichkeit dazu hätten?
4. Welchen Veränderungsbedarf sehen Sie für *Ihre* Organisation?
5. Welche zukünftigen Risiken sehen Sie für ihre Organisation?
6. Was sind *aus Ihrer Sicht* die wichtigsten Trends/Veränderungswünsche bei den „Kunden“ von Verwaltung?

7. Zusammenführung der Ergebnisse

Aus den verschiedenen Sitzungen wurden die Aussagen in den 6 Fragebereichen schließlich in einer Gesamtschau zusammengeführt. Diese Inhaltsanalyse wurde in Form einer *neuformulierenden Interpretation* durchgeführt. Dabei geht es um die Erfassung des „immanenten oder objektiven Sinngehalts“ (Mannheim 1970), der eben gerade in einer Gruppendiskussion durch die verschieden formulierten Aussagen um den gleichen Sinngehalt breit umschrieben wird, aber dann eben zu diesem „objektiven Gehalt“ integriert formuliert werden muss.

Hier wurde inhaltsanalytisch die in den Aussagen angesprochene Thematik betrachtet und die Aussagen, die das gleiche Thema ansprachen einander zugeordnet. So ergaben beispielsweise die Originalaussagen: „Mitarbeiter kritisieren die Entscheidungen grundlos“ und „Viele Mitarbeiter können sich einfach nicht in unsere Lage versetzen wie es ist weit reichende Entscheidungen zu treffen“ zusammengefasst unter „Fehlendes Verständnis für Entscheidungen bei den Mitarbeitern.“

Diese Zusammenfassungen verstehen sich als rein deskriptive Wiedergabe der getroffenen Aussagen und stellen keine Ursachenbewertung dar. Auch sind zwischen den extrahierten, zusammengeführten Aussagen teilweise Abhängigkeiten und Überschneidungen zu bemerken. Das ist ein deutlicher Hinweis, dass die Störfaktoren miteinander verschränkt sind und auch genau so in einer anstehenden Organisations-Entwicklungsmaßnahme bearbeitet und in ihren Auswirkungen betrachtet werden müssen. Eine künstliche Isolierung aus diesem alltäglich vernetzten komplexen System Führung würde eine unzulässige Reduktion und Verkrüppelung der tatsächlichen „Gestalt“ von Führung in diesem Kontext bedeuten. So weist beispielsweise gerade der Kontrast der Aussagen „Mitarbeiter haben kein Verständnis für meine Entscheidung als Führungskraft“ und „Es existiert lediglich eine Pseudopartnerschaft mit der übergeordneten Führung“ auf das Spannungsfeld hin, dass (fast) jede Führungskraft eben auch selber Mitarbeiter ist. Es könnte, und darin liegt die Fruchtbarkeit der Verschränktheit der Aussagen, eben gerade darauf hinweisen, dass Führungskräfte da wo sie selbst Mitarbeiter sind, oft das Verhalten an den Tag legen, dass sie selber dann bei ihren Mitarbeitern kritisieren. Diesen thematischen Cluster wurde dann unter Überschriften gestellt, die zusammengefasst in

einer Aussage den betreffenden Problembereich repräsentieren. Dies wurde in einem Expertenrating durch 5 erfahrene Organisationsberater durchgeführt.

Dabei ergaben sich folgende sechs Problembereichscluster, wobei die Darstellung den (schwachen) Häufigkeitsunterschieden bezüglich der Anzahl der unter diese Cluster jeweils subsumierten Aussagen folgt. Dies ist nur als ordinale Abstufung zu verstehen die keine inferenzstatistische Aussage beinhaltet:

1. Sachbearbeiter statt Führungskraft:

Es fehlt vielen Führungskräften an Führungsfachwissen. Sie sind aufgrund hervorragender Sachbearbeitung aufgestiegen zur Führungskraft, ohne aber das dafür wichtige Fachwissen vermittelt zu bekommen. So profilieren sie sich weiterhin über Detailkenntnisse in der Sachbearbeitung, anstatt ihre nun originären Aufgaben der Führung profiliert wahrzunehmen.

2. Konfliktscheue:

Vielen Führungskräften fehlt die Unterstützung (von oben), und damit auch die (eigene) Bereitschaft zur Lösung von Konflikten. Besonders deutlich wird dies genannt im schwierigen Umgang mit schwierigen Mitarbeitern. Hier wird die fehlende Vermittlung von Kompetenzen beklagt. Es fehlt auch bei vielen Führungskräften die persönliche Durchsetzungsbereitschaft unangenehme Entscheidungen stabil zu vertreten. Hier werden in diesem Zusammenhang sogar die fehlende psychische Stabilität (Resilienzfaktoren) von Führungskräften benannt.

3. Ineffiziente Aufbau- und Ablauforganisation

Die althergebrachte Aufbau- und Ablauforganisation ist nicht in der Lage neue betriebswirtschaftlich orientierte Steuerungselemente effizient zu verwirklichen. Bei der Reformierung der alten Strukturen fehlt es häufig an betriebswirtschaftlichem Grundlagenwissen.

4. Fehlende Entscheidungsspielräume:

Es fehlt in der Verwaltung, durch ihre typische Aufbau- und Ablauforganisation, weitestgehend die Möglichkeit persönliche Verantwortung zu verwirklichen, in dem Sinne, dass es kaum Freiräume für eigene kreative Entscheidungsgestaltung gibt.

5. Keine Leistungsorientierung

Das System öffentlicher Dienst führt zwangsläufig zur Demotivation von Eliten und Leistungsträgern, da das Gesamtsystem auf Kontinuität, Bewahrung und Mittelmäßigkeit ausgerichtet ist. Aufgrund der Abhängigkeiten untereinander gibt es keine transparente Leistungsgerechtigkeit. Spitzenleistungen im öffentlichen Dienst werden nicht entsprechend verstärkt und damit ist der öffentliche Dienst für Leistungseliten nicht attraktiv. Daneben korreliert dies mit der „Abwesenheit“ von Führung.

6. Legislaturperiodenabhängigkeit

Die Amtsleitungen sind abhängig von den politischen Mandatsträgern. Dadurch kann es keine operative Organisationsentwicklung orientiert an den Sachproblemen geben, sondern es werden im Rhythmus der Legislaturperioden schnelle Lösungen gesucht, die dadurch einen „Flickenteppich“ der Geschäftsprozesse erzeugen. Insbesondere fehlt es an einer klaren Strategie für den öffentlichen Dienst.

8. Die ideale Führungskraft

Immer wieder beherrscht eine Frage die Auswahl und Ausbildung von Führungskräften: welche Eigenschaften und Strategien zeichnen erfolgreiche Führungskräfte aus?

Gibt es so etwas wie ein Geheimnis des Erfolgs, ein ideales Persönlichkeitsprofil?

Die Antwort ist enttäuschend, sie lautet schlicht und einfach: Nein!

Für den Erfolg ist weder eine geheime Erfolgsformel, noch ein bestimmtes Persönlichkeitsprofil oder der „einzig richtige Weg“ verantwortlich.

Dies bestätigen empirisch gesicherte Untersuchungen (Gallup Feldstudien, 2001) der amerikanischen Gallup Organisation, die in den letzten 25 Jahren rund 80.000

Führungskräfte aus allen Industrieländern einbezogen haben. Danach haben erfolgreiche Führungskräfte wenig gemein in ihrer Persönlichkeit und in ihren angewandten Methoden und Strategien.

Die einzigen Gemeinsamkeiten, die nach diesen Studien erfolgreiche Führungspersönlichkeiten aufweisen sind Disziplin, klarer Fokus auf Ziele, Vertrauen in die

Individualität der Mitarbeiter und die Fähigkeit, Mitarbeiter mit Potenzialen zu hohen Leistungen zu führen.

Anders ausgedrückt, sie kümmern sich um Chancen statt um Probleme, um Zukünftiges statt um Gegenwärtiges, um Wichtiges statt Dringendes, um Ergebnisse statt um Details und sie trauen ihren Mitarbeitern etwas zu.

In der Studie haben sich vier Schlüsselbereiche gezeigt, die diese sonst sehr unterschiedlichen Führungskräfte gemeinsam haben:

1. Sie wählen ihre Mitarbeiter nach Begabungen aus und nicht nach Erfahrung und Einsatzbereitschaft
2. Sie vereinbaren mit ihren Mitarbeitern das Ergebnis und nicht die Arbeitsschritte
3. Sie konzentrieren sich auf die Stärken ihrer Mitarbeiter und beschäftigen sich nicht mit deren Schwächen
4. Sie helfen ihren Mitarbeitern den richtigen Platz in der Organisation zu finden und denken nicht in Kategorien von Hierarchie und Aufstieg.

Der Mitarbeiter steht hier im Mittelpunkt des gesamten Führungshandelns. Dass dies auch sinnvoll ist, beweist das Ergebnis einer Untersuchung der Boston Consulting Group im Jahre 2000 bei 30 DAX-Unternehmen, wonach die Personalkosten eines Unternehmens inzwischen rund fünfmal höher sind als die Kapitalkosten.

Die zeitlose Unklarheit zum Thema Führung beleuchtet auch ein Zitat Karl des V., der 1548 an seinen Sohn schrieb: „Offen gesagt ist es mir angesichts der Instabilität und Unsicherheit der menschlichen Dinge fast unmöglich, Ihnen eine unveränderte Regel an die Hand zu geben, weder für Eure Lebensführung noch für das Regiment der Staaten und Besitzungen, die ich Euch hinterlasse.“

Trotz dieser Tatsachen suchen Unternehmen immer weiter mit bestimmten Persönlichkeitsprofilen, die Sie in den Stellenanzeigen der Tageszeitungen nachlesen können, nach den Universalgenies der Führung. Wenn man die inzwischen fast wortgleichen Persönlichkeitsprofile bewertet, dann suchen die Unternehmen nach einer Mischung aus Napoleon, Einstein und Thomas Gottschalk. Zwar lässt sich dieser „Idealtypus“ beschreiben, nur können wir ihn in der realen Welt nicht finden. Und: selbst wenn wir ihn fänden, wäre sein Erfolg als Führungskraft nicht sichergestellt.

Statt: was ist eine ideale Führungskraft muss es heißen, was ist eine wirksame Führungskraft. Professionalität im Führungshandeln ist lernbar, die Gemeinsamkeiten des Handelns wirksamer Menschen können weitergeben werden, ihr Wesen, ihre Eigenschaften und ihre Persönlichkeit nicht (Malik, 2001).

Wenn man Führung als einen Beruf verstehen würde, dann wird klar, was man lernen kann und muss, um eine wirksame Führungskraft zu werden, die professionell handelt. Führung handelt von Menschen in Unternehmen und von Unternehmen mit Menschen. In keinem anderen Beruf ist die Ausbildung so schlecht und lückenhaft wie hier (Strahlendorf, 2002).

Stellen Sie sich vor, der Arztberuf hätte keine genau beschriebenen Zugangsvoraussetzungen, jeder könnte als Arzt praktizieren. Erfahrung als Patient gesammelt, ein Buch gelesen, eine Arztserie gesehen und ein Seminar besucht und schon kann man loslegen ... Operation gelungen- Patient tot!?

So oder ähnlich läuft das aber vielfach mit Führungskräften, hier kann der beste Sachbearbeiter ohne Zusatzqualifikationen oberster Feldherr werden.

Der „Tod des Patienten“ tritt zwar im Führungsgeschäft nicht unmittelbar ein, vielmehr befinden sich die Mitarbeiter häufig durch Führungsfehler jahrelang im Koma oder Siechtum- das Unternehmen bleibt weit von seiner möglichen Performance entfernt.

Die Perspektiven der Führung sind dabei:

1. Führungskräfte und ihr Handeln
2. Mitarbeiter und ihr Handeln
3. Interaktion zwischen Führungskräften und Mitarbeitern.

Dabei zeigen die verschiedenen Forschungsansätze zum so genannten Führungserfolg (z.B.: Eigenschaftsansatz der Führung, Führungsstilforschung, die Situationstheorien und die Kontingenzforschung) differenzierte Ansätze auf, die Führungskräfte unterstützen können. Nur muss dieses Führungsfachwissen zunächst vermittelt werden.

Um auf Dauer wettbewerbsfähig zu bleiben müssen Führungskräfte **Flexibilisierungspotenziale** und **Stabilisierungspotenziale** entwickeln.

Inhaltlich werden damit **Befähigungen der Führenden:**

1. zur Freisetzung und Durchsetzung von Innovationen,
2. zur Stützung unternehmerischer Orientierung,
3. zur Wissensgenerierung und Integration,
4. zur Vermittlung als sinnhaft erlebter längerfristiger Perspektiven,
5. zur Freisetzung von Mut und Vertrauen sowie
6. zum Ausbalancieren widersprüchlicher Handlungsanforderungen

zu **neuen Schlüsselkompetenzen** (Gebert,2002).

9. Konflikt- Management

Die Fähigkeit zum Konflikt- Management ist ein Teilbereich professioneller Führung. Nicht das Aufkommen von Konflikten ist in den Organisationen das Problem, sondern das Unvermögen mit Konflikten umzugehen. Die Gestaltungsalternativen und Steuerungsinstrumente, die dem Konflikt- Management zur Verfügung stehen sind äußerst vielfältig.

Die Führungslehre akzeptiert Konflikte als allgegenwärtig, permanent und potentiell produktivitäts- und kreativitätsfördernd. Der gesamte Führungsprozess ist daher notwendig von Konflikten begleitet.

Überwiegt eine Tendenz, Konflikte zu unterdrücken, niederzukämpfen, zu vermeiden, zu umgehen oder zu überspielen, dann zeigt sich darin eine Tendenz zur Realitätsverleumdung mit einer Desinformation über die aktuelle Situation (Wunderer, 1980). Lawrence/Lorsch fanden schon 1969 eine positive Korrelation zwischen der Leistungsfähigkeit von Organisationen und deren Konflikt-handhabungsstilen: in leistungsfähigen Organisationen fanden sie häufiger Konfrontation und Problemlösung; in weniger leistungsfähigen Organisationen dagegen eher ein Überspielen und Ausgleichen von Konflikten. In leistungsschwachen Organisationen wird der Konflikt als eine Ausnahmeerscheinung von der Regel harmonischer Beziehungen aufgefasst.

Gerade bei der Führung von Veränderungsprozessen ist ein professionelles Konflikt- Management unverzichtbar und insbesondere hier zeigt die Pilotstudie erhebliche Defizite bei den Führungskräften im öffentlichen Dienst.

Die Veränderungsprozesse führen zu vielfältigen (normalen) Konflikten, die wenn sie unterdrückt, ausgesessen oder mit Macht erstickt werden, jede echte Innovation im Keim ersticken.

Die Modernisierung und Ökonomisierung der öffentlichen Verwaltung gehört nunmehr seit mehr als zehn Jahren zu den Schlüsselthemen der Politik. Blickt man über die „Verlautbarungsebene“ hinaus und wirft einen Blick auf die tatsächliche Reformpraxis, so ergibt sich ein teilweise recht ernüchterndes Bild. Der euphorischen Aufbruchstimmung der 90-er Jahre ist inzwischen vielerorts einer Ernüchterung, wenn nicht einer „Veränderungs- Phobie“ gewichen (Kuhlmann, 2006). Auch im öffentlichen Finanzmanagement ist die grundlegende Reform des kameraleen Haushalts- und Rechnungswesens durch Einführung

einer integrierten Verbundrechnung (Doppik) nicht wirklich endgültig gelungen (Lüder/Jones, 2003). Insbesondere zeigt sich hier, dass es nicht zu nachhaltigen Verhaltensveränderungen gekommen ist.

Zu den strukturellen Reformbarrieren zählen immer noch und jetzt verstärkt wieder, die Bürokratisierung als wesentlicher Stabilisator des Status quo durch Gesetzgebung und administratives Kompetenzgefüge (Budäus, 2006).

Die Reformakzeptanz bei den Mitarbeitern des öffentlichen Dienstes ist derzeit kaum noch erkennbar, weil sich die „erlebten Verbesserungen“ allesamt als Stellenabbau, zunehmende Arbeitsdichte- belastung, Aufgabenzuwachs und Ungerechtigkeit darstellten. Ungerechtigkeit heißt hier, dass Mitarbeiter die sich verweigern keinerlei Nachteile zu befürchten haben, weil Führungskräfte sich nicht imstande sehen diesen Zustand zu verändern.

9.1. Organisation und Entscheidungsprozesse

Entbürokratisierung, Hierarchieabbau und dezentrale Entscheidungskompetenzen waren u.a. wesentliche Reformziele der 90-er Jahre. In der Folgezeit wurden die Strukturen und Verfahren in vielen Organisationen im „Reformfeuer“ verändert. Dabei ist vielfach übersehen worden, dass Organisationsinnovationen festen Regeln folgt und nicht dadurch zu erreichen ist, dass man ein wenig „mit dem Organigramm spielt.“ Insbesondere die Tatsache, dass die alten ungelösten Probleme in jede neue Organisationsform mitgenommen werden, ist unterschätzt worden. In den reformierten Organisationen zeigte sich auch sehr schnell, dass Führungskräfte und Mitarbeiter sukzessive wieder auf „altbewährte Handlungsroutinen“ zurückgriffen. Auch ist hier die erste „Demotivationswelle“ dadurch entstanden, dass vielfach Organisationsveränderungen als geheime Kommandosache behandelt wurden und den Mitarbeitern mit der „Strategie des Bombenabwurfes“ erstmals bekannt wurden.

Inzwischen ist eine Tendenz zum „vorsichtigen Rückbau“ der Reformen erkennbar, denn mit zunehmendem Finanzdruck besinnt man sich der „Erfolge“ klassisch-hierarchischer Steuerungsinstrumente. Damit hat partiell eine Art Rückbesinnung auf das „Max Weber-Modell“ der hierarchie- und regelgesteuerten Verwaltung stattgefunden, ohne dass freilich alle Reformelemente gleich über Bord geworfen werden (Kuhlmann, 2006).

In dem Bereich der Delegation von Entscheidungskompetenzen an die Ausführungsebene sind mehrere Probleme gleichzeitig deutlich geworden. Delegation von Entscheidungskompetenzen bedeutet aus der Sicht von höheren Führungsebenen (bis zur Politik): loslassen können, Machtverlust, Risiken von Fehlentscheidungen zu vertreten, Vertrauen in die nach geordneten Führungsebenen zu entwickeln, usw..

Daneben bedingen die Faktoren des instrumentalen Führungsprozesses, wie u.a. Zielbildung, Planung und **Entscheidung** bestimmte (erlernbare) Kompetenzen. Auf diese Situation waren die verschiedenen Führungsebenen nicht hinreichend vorbereitet. Das führte in der Praxis zügig zur Rücknahme delegierter Kompetenzen und/oder zur so genannten Rückdelegation durch überforderte Führungskräfte dezentraler Bereiche. Insbesondere führte die Unkenntnis von Entscheidungsstrategien- und -verläufen zu erheblichen Irritationen. Schon am Phasenverlauf eines Entscheidungsprozesses kann man dies verdeutlichen.

Der Prozessverlauf einer Entscheidung

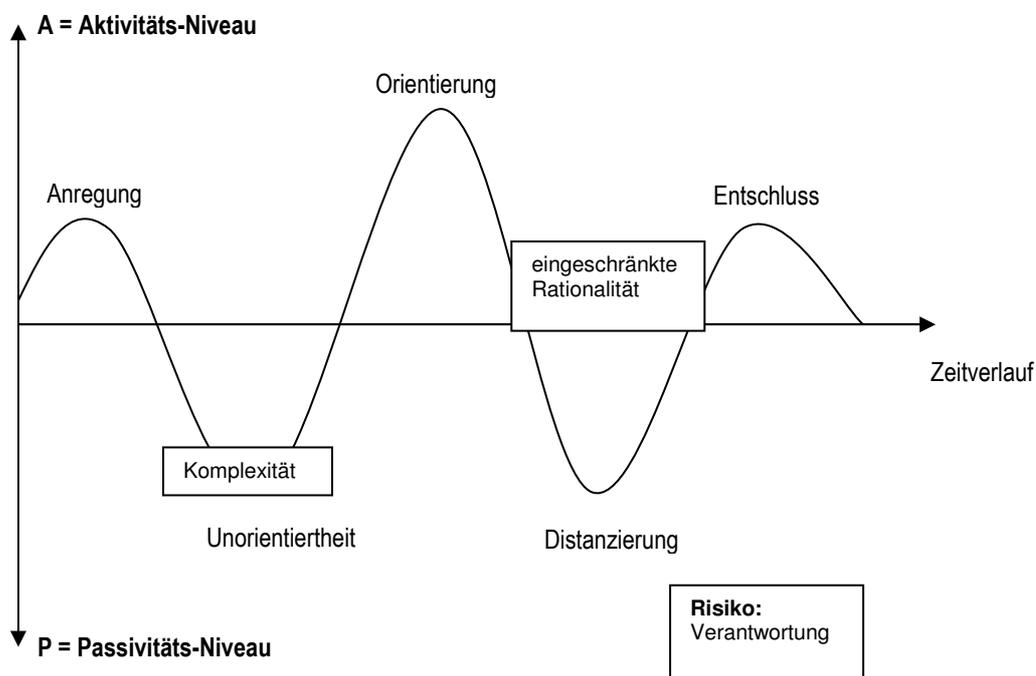


Abbildung aus: Strahlendorf, H.-R., Kleinschmidt, H.: Kompetenz führt, 2008: Prozessverlauf einer Entscheidung;

Quelle: modifiziert nach Bronner (Grundlagen der Entscheidungsfindung, München, 1980)

Zunächst entsteht hier die Frage, in welcher Phase Führungskräfte in den Entscheidungsprozess eingebunden und wie sie darauf vorbereitet werden. Im Verlauf des Entscheidungsprozesses werden verschiedene (erlernbare) Kompetenzen abgefordert: Umgang mit Komplexität und Ungewissheit, das Erkennen von Konfliktpotenzialen, Entscheidungstechniken, der Umgang mit kognitiver Dissonanz, die Übernahme von Risiken, usw.. Daneben entsteht die Frage nach der Fehlerkultur in der eigenen Organisation.

Sowohl die gescheiterten Organisationsinnovationen als auch die sukzessive Rücknahme delegierter Entscheidungsprozesse korrelieren mit der fehlenden Aus- und Fortbildung von Führungskräften im öffentlichen Dienst.

10. Veränderungsprozesse führen – Veränderte Führungsprozesse

Das Wortspiel zeigt hier ein tieferes Problem auf. Im normalen Arbeitsalltag wird die Bewältigung eines Veränderungsprozesses der jeweiligen Organisation als eine von vielen Aufgaben, die im Rahmen der Weisungsbefugnis einer Linienorganisation weitergegeben werden aufgefasst und zu bewerkstelligen versucht. Damit ist der Fehlversuch vorprogrammiert, denn die Notwendigkeit zur Veränderung einer Organisation entsteht vorrangig dadurch, dass sie nicht mehr zeitgemäß optimal in Aufbau und Ablauf strukturiert ist. Dies ist keine neue Erkenntnis, denn eine Binsenweisheit besagt, dass die Aufgabenstellung einer Verwaltungsorganisation sich im Kontext der gesellschaftlichen Entwicklung ebenfalls zu verändern hat, da sie in einem Dienstleistungsverhältnis zu dieser steht. Interessant wird es dann, wenn eine Verwaltungsorganisation versucht diese Anpassung an neue Aufgaben bzw. Aufgabenkontexte mit den alten Mitteln zu bewerkstelligen, oder anders ausgedrückt: das veraltete Verständnis der Organisation, welches die Notwendigkeit zur Reform selbst begründet, muss als erstes selbst geändert werden. Neuer Wein in alten Schläuchen schmeckt eben bitter und stellt keine tatsächliche und damit nachhaltige Veränderung da. Da die Bühne, auf der die Veränderung sich gestalten soll, selber einer Veränderung unterzogen werden muss, erkennt man schnell die Notwendigkeit zur Metaebene, von der aus die Bühnenreform überhaupt gedacht werden

kann. Es bedarf zu aller erst eines neuen Denkens, bevor man zu neuem Handeln kommen kann; dem Denken geht notwendigerweise das Verständnis voraus. Es muss somit ein Verständnis für Veränderungen entwickelt werden, besser noch: es muss ein Verständnis für kontinuierliche Veränderung entwickelt werden.

Das bedeutet nicht, dass man die psychologischen Gesetzmäßigkeiten, wie Menschen Veränderungen erleben und gestalten d.h. wie Veränderungen in ihren Phasen ablaufen selber abändern könnte, es heißt vielmehr, dass sich Mitarbeiter *an den Gedanken gewöhnen* des öfteren solche Veränderungsprozesse zu durchlaufen. Es muss also ein Metaverständnis für kontinuierliches Verändern geben.

Dazu bedarf es eines Führungshandeln bzw. –wissen, das die Mechanismen von Veränderungen beinhaltet und für Mitarbeiter entsprechend transparent macht. Kontinuierliche Veränderung, auch als ökonomischste Vorgehensweise, bringt endgültig die Notwendigkeit zu einem tatsächlichen und nachhaltigen kooperativen Führungsstil zur Geltung. Es geht eben nicht ohne den Mitarbeiter, dies ergibt sich schon aus den Gesetzmäßigkeiten eines Veränderungsprozesses, der in seinen Feinplanungen nur durch das Basiswissen der Ausführungsebene optimal gestaltet werden kann. Die damit ebenfalls notwendig verbundene Qualifizierung der Mitarbeiter zum kooperationsreifen Mitarbeiter als wichtige Voraussetzung für erfolgreiche kooperative Führung überhaupt, ist in diesem Kontext auch verantwortlich verankert im Führungshandeln.

Neben der Kooperation ist jedoch auch das Komplementär, die Konfrontation, ein wichtiges Element von Führung im Veränderungsprozess (Schäfer, 2005). Veränderte Bedingungen von Verwaltungsarbeit sind nicht optional wählbar durch den Mitarbeiter, sondern stellen eine notwendige Adaptationsherausforderung seines Alltagshandeln dar. Die Fähigkeiten zur Bewältigung dieser Herausforderung muss zukünftig als unabdingbarer Teil eines Anforderungsprofils als Mitarbeiter im öffentlichen Dienst gesehen werden. Das bedeutet, dass Führungskräfte die Mitarbeiter mit solchen veränderten Bedingungen zur Verwaltungsarbeit konfrontieren müssen, um Veränderungsprozesse zielgerichtet zu initiieren. Die zwei Pole von Konfrontation und Kooperation stellen die Dimension dar, auf der die Kunst der aktiven Destabilisierung durch die Führungskraft stattfindet.

Bei der Betrachtung von Veränderungsprozessen ist das 3-Phasen-Modell von Kurt Lewin (1963) das wirkungsmächtigste, das sich auch in der Praxis immer wieder bestätigt. Es besteht aus den drei Phasen des Auftauens einer bestehenden Arbeits- bzw.

Leistungssituation, der Veränderung der Situation und des Wiedereinfrierens der neuen Situation.

Die drei Phasen basieren auf der feldtheoretischen Überlegung von Lewin, dass Menschen bzw. Organisationen stets ein auf die Leistung bezogen optimales Gleichgewicht zwischen Bewahren und Verändern suchen. Dieses Gleichgewicht sucht das Optimum zwischen Leistung und derzeitiger Anforderung. Eine Dauerüberforderung ist ebenso schädlich wie eine Dauerunterforderung. Deshalb muss eine Organisation, die optimal funktionieren will, bestrebt sein, dieses Gleichgewicht zwischen Kräften, die einen Wandel vorantreiben (driving forces) und solchen, die bewahren (restraining forces) wollen, herzustellen versuchen. Es ist die Vorstellung von zwei antagonistisch arbeitenden Kraftfeldern, von denen keines auf Dauer die Überhand gewinnen sollte. Kommt es nun zu einer neuen, veränderten Anforderung an die Organisation, so muss zunächst ein Ungleichgewicht erzeugt werden, in dessen Verlauf die Veränderungskräfte kurzzeitig erstarken und den *Change* im Unternehmen vorantreiben. Durch die dabei entstehende kurzfristige Unruhe und Unsicherheit sinkt die Leistungskurve ab, da die Mitarbeiter in einer Orientierungsphase sind. Dieser Schritt ist jedoch unausweichlich, da er den unangenehmen Zustand beschreibt, der letztlich zum Auftauen der ineffizient gewordenen Gewohnheiten führt. Zur Leistungssteigerung bzw. Anpassung an neue Leistungsbedingungen ist es also erforderlich, dass dieses Gleichgewicht gestört wird. Durch die Adaptation der Ablaufprozesse an die neuen Bedingungen (Changing) kann nach Akzeptanz und Umsetzung der neuen Geschäftsprozesse das Gleichgewicht der Kräfte wieder hergestellt werden. Da nun eine Anpassung an die neue Leistungssituation stattgefunden hat, ist das neue Gleichgewicht Ausdruck einer leistungsstärkeren Organisation.

Dieser Zyklus von Auftauen, Verändern und Wiedereinfrieren wird immer wieder durchlaufen. Die Kontinuität von Veränderung bedeutet also nicht, dass die verändernden Kräfte stets die Oberhand haben in einer Organisation, sondern dass die Neujustierung des Gleichgewichts der beiden Kräfte „Verändern“ und „Bewahren“ kontinuierlich vorgenommen werden muss! Ein Metaverständnis dafür zu schaffen, dass es notwendigerweise immer wieder solche Unruhephasen geben muss, ist eine hohe Herausforderung an Führungskräfte. Es bedarf innerhalb der Organisation einer ausgeprägten Kultur der Veränderung. Diese Fähigkeit, die Phasen des

Veränderungsprozesses zu moderieren, zeigt sich in der Kunst der aktiven Destabilisierung und anschließenden Wieder-Harmonisierung.

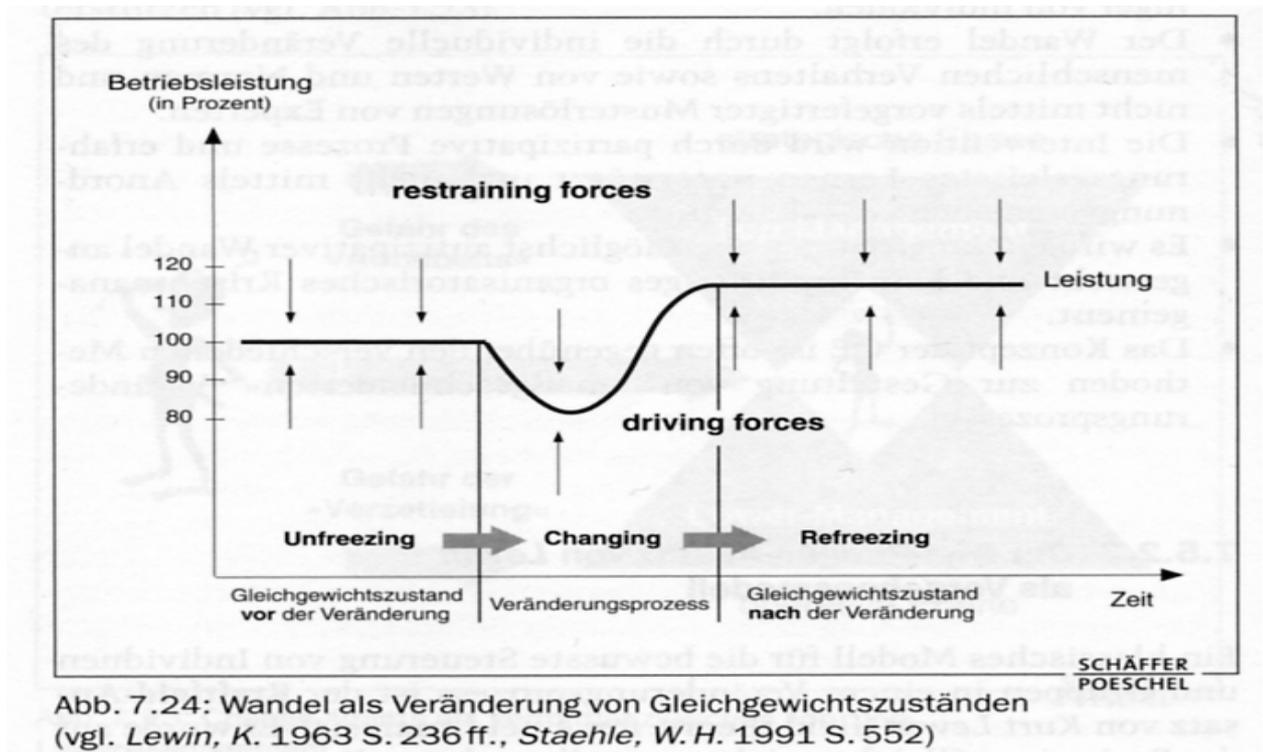


Abbildung 1 (aus Vahs 2003, S. 320)

Es ist Aufgabe einer Führungskraft die Veränderungsreize, die zu dem Auftauen in der ersten Phase führen, dosiert zu setzen. Dazu benötigen sie ein Rollenbewusstsein als Führungskraft und nicht das eines Sachbearbeiters.

Das beinhaltet die Moderation der Gleichgewichtszustände bzw. die Erzeugung von Ungleichgewichten, die eine Veränderung im Verhalten initial notwendig begleiten.

Die entstehenden Störungen der Gleichgewichtszustände finden durch Führungshandeln besonders fruchtbar dort statt, wo sie eingefahrene und gewohnte Handlungsmuster (z.B. Bearbeitungsmodi) in Frage stellen und quasi als Störung eines Prozesses auftreten, der sich oft nur dadurch legitimiert, dass er schon immer so durchgeführt wurde. Führungskräfte scheuen sich leider häufig solche „Störungen“ zu setzen, da sie sich selber damit des Risikos aussetzen hinterfragt zu werden. Eine mittelmäßig leistungsfähige Führungskraft stellt also ineffiziente (aber gewohnte) Arbeitsabläufe oft nicht in Frage,

weil sie selber nicht in Frage gestellt werden will. Gerade aber aus grundlegenden Arbeiten der Lernpsychologie (Rescorla & Wagner, 1972) wird klar, dass vor allem dort, wo erwartungsdiskonforme Reize in unserer Umwelt auftauchen die Lernleistung steil ansteigt. Diese grundlegenden lernpsychologischen Regeln haben nachweislich auch bei komplexem menschlichen Problemlösen und Regellernen ihre Gültigkeit (Lachnit & Kleinschmidt, 1992; Kleinschmidt & Lachnit, 1993).

Dieses Setzen von „neuen Reizen“ löst beim Menschen zunächst eine Orientierungsreaktion in seinem bisher gewohnten Umfeld aus. Dies ist die natürliche Reaktion auf die (kunstvoll angewendete) Destabilisierung der bisher gewohnten und vertrauten Arbeitssituation. Es wird nun nach Anhaltspunkten gesucht, die es dem Betroffenen möglichst schnell erlauben sollen, die neue Situation wiederum kontrollieren und beherrschen zu können. Diese erste Phase der Nicht-Kontrolle wird meist als sehr unangenehm erlebt und kann am Anfang eine schockartige Reaktion der Ablehnung hervorrufen (Krause et al., 2004). Die entscheidende Variable dabei ist die *selbst wahrgenommene persönliche Kompetenz zur Veränderungssteuerung* (Vahs, 2003), die am Anfang naturgemäß als nur sehr gering ausgeprägt wahrgenommen wird. Hier zeigt sich die Fähigkeit der Führungskraft zum dosierten Vorgehen. Es muss dem Mitarbeiter in dieser Phase der Ablehnung entgegen gegangen werden, um ihm die Situation als Chance zum Ausprobieren und der Entwicklung zu verdeutlichen.

Genau deshalb sollte in diesem Moment nicht schon unter Auslassen jeder Partizipation eine fertiges „neues Konzept“ präsentiert werden, weil dann die Chance zu Veränderungssteuerung für den Mitarbeiter auf Null stehen bleibt und er damit in seiner Ablehnungsphase verharren würde. Die Partizipationsstrategie lässt sich gerade im *Change* am besten mit einem professionellen Projektmanagement operationalisieren.

In dieser Phase des Schocks und der empfundenen Pseudokompetenz im Umgang mit der Veränderung in Form einer scheinbar begründeten Ablehnung bedarf es gerade nicht eines durchsetzungsorientierten Führungsstils, hier muss vielmehr die Kunst der Verunsicherung und Destabilisierung dieser Pseudokompetenz mit einem größtmöglichen Maß an offener Kommunikation bewerkstelligt werden.

Durch nachvollziehbare Begründungen muss tieferes Problemverständnis erzeugt werden, um die Annäherungsbereitschaft zu erhöhen. Wird hier nicht die Zeit zum Verstehen eingeräumt, kann es keine nachhaltige Akzeptanz der Veränderungen geben. Allein jedoch mit dieser Transparenz der Veränderungskommunikation ist noch nicht garantiert, dass die

Widerstände beigelegt werden können, denn die Einstellung zu Veränderungsprozessen lässt sich am nachhaltigsten nicht durch Information verändern, sondern durch Partizipation, also der Beteiligung an der Gestaltung der Veränderungsprozessen. Dies wurde am eindrucksvollsten durch die sehr einflussreiche und wirkungsmächtige Dissonanztheorie von Festinger (Festinger 1957 nach Herkner, 1991) bereits in den späten 50er Jahren belegt. Seine Untersuchungen zeigten, dass sich Einstellungen vor allem durch eigenes *einstellungsdiskrepantes Verhalten* nachhaltig ändern, denn Verhalten, das eigentlich nicht meinen Einstellungen entspricht, erzeugt eine unangenehm empfundene Dissonanz, die sich am leichtesten durch eine Änderung der eigenen Einstellung abbauen lässt. Wichtig für diesen Einstellungsänderungsprozess ist allerdings, dass das eigene Verhalten als im wesentlichen freiwillig gezeigt erlebt wird und nicht unter der Kontrolle von außergewöhnlichen Belohnungen oder Bestrafungen steht. Hier bietet sich ebenfalls die Projektstruktur als Nebenstruktur zur Alltagsorganisation besonders an. Gutes Projektmanagement läuft am Anfang durch mehrere selbst- bzw. das Projektziel definierende Schleifen, welches zu *einem sich-verhalten zu* den anstehenden Veränderungen in einer konstruktiven Weise verleitet. Für die Führungskraft bedeutet dies, den Mitarbeiter durch Argumente zum experimentellen Mitmachen im Changeprozess „gewinnen“ zu müssen, um so durch die Mitarbeit am Veränderungsprozess langfristig die Einstellung zu Änderungen der Arbeitssituation in der Organisation selber zu verändern. Eine Organisationsveränderung, die den Mitarbeitern nur im „Friss oder stirb“ – Verfahren präsentiert wird, hat damit keinerlei Chance eine tatsächliche Akzeptanz im Sinne einer geänderten Einstellung zu erzeugen, hier wird eher das Gegenteil der Fall sein. Das heißt, die Partizipation an der Veränderungsgestaltung ist die Voraussetzung dafür, den toten Punkt des Phasenverlaufs (s.a. Abbildung 2: die Phase der „Verneinung“), der wahrgenommenen „Pseudo-Widerstands-Kompetenz“ zu überwinden und den Weg zur „Einsicht“ zu ebnen.

Ein weiterer kritischer Punkt in diesem Phasenverlauf bedarf eines anderen Führungshandelns. Der Moment der Akzeptanz ist noch nicht gleichbedeutend mit dem Beherrschen der neuen Geschäftsprozesse. Um hier nicht den konstruktiven Verlauf im Keim zu ersticken ist es notwendig dem Mitarbeiter Fehler zuzugestehen. Es ist notwendig als Führungskraft dem Mitarbeiter durch wohldosierte Delegation Erfolgserlebnisse mit der neuen Arbeitssituation zu ermöglichen. Hierbei ist es besonders sinnvoll gerade die Mitarbeiter, die im Kollegenkreis informelle Führerschaft genießen stellvertretend zu

Erfolgserebnissen zu führen, da dies eine motivierende Funktion für die eher abwartenden Mitarbeiter darstellt.

Völlig kontraproduktiv hingegen ist es, sich in dieser Phase kritikerfixiert zu verhalten (Schäfer, 2005). Ein *Change*- Prozess ist dann erfolgreich, wenn es gelingt 70 % der anfänglich neutralen Mitarbeiter von den Reformzielen zu überzeugen. Wer sich an Kritikern festbeißt, reibt seine Energien am falschen Platz auf. In vielen Beartungssituationen ist zu erleben, dass der Auftrag heißt, den Widerstand zu brechen, besser wäre aber, die Zustimmung bzw. die Abwartenden zu suchen und in einen Kommunikationsprozess mit ihnen zu treten.

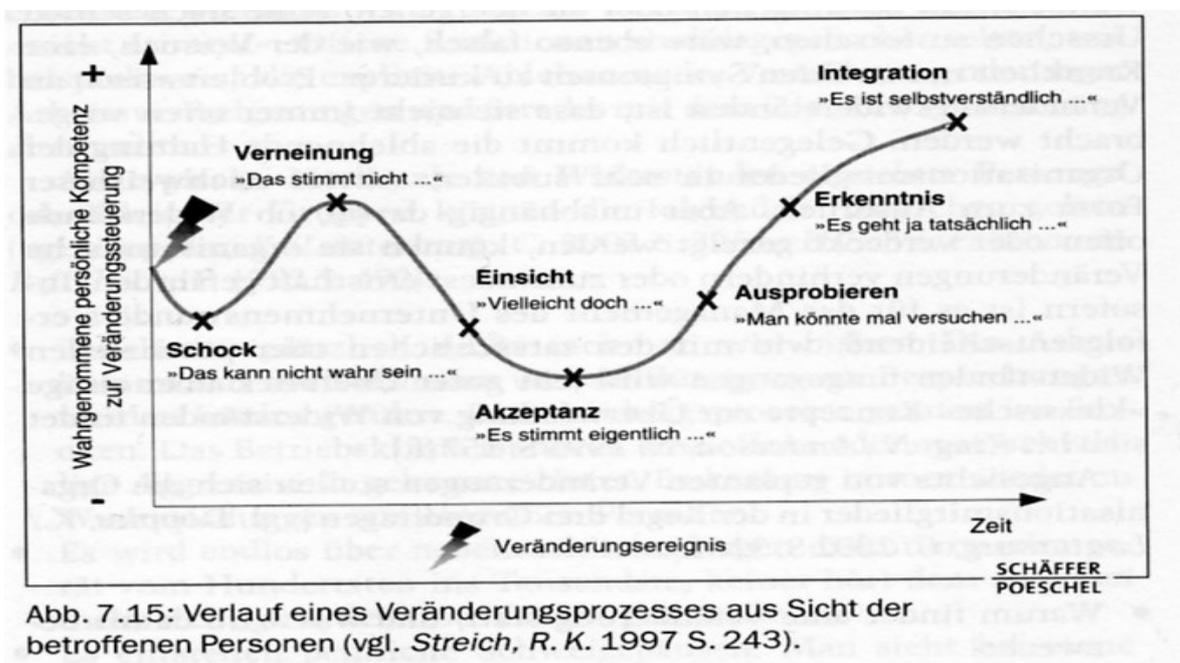


Abb. 7.15: Verlauf eines Veränderungsprozesses aus Sicht der betroffenen Personen (vgl. Streich, R. K. 1997 S. 243).

Abbildung 2 (aus Vahs, 2003, S. 300)

Beim Veränderungsprozess von Arbeitsbedingungen gilt also in besonderem Maße, dass der Weg das Ziel ist! Der Mitarbeiter muss, um sich schlussendlich in die neue und notwendige Arbeitssituation konstruktiv einfinden zu können, die Phasen einer Veränderung (s.a. Abbildung 2) durchlaufen. Nur so kann er sich selbst als veränderungskompetent erleben und die neue Arbeitssituation effizient annehmen. Zudem ist dieser Weg, sich selbst als Veränderungskompetent zu erleben, der Weg dazu Veränderungen grundsätzlich als Chance zur persönlichen Entwicklung zu verstehen. Dies schließlich meint die Installierung eines Metaverständnisses für kontinuierliches Verändern in der Organisation.

Ein durch „neue Reize“ initiiertes Veränderungsprozess löst beim Mitarbeiter verschiedene Phasen der Auseinandersetzung mit der Veränderung aus, die durch die Alltagsorganisation nicht abgebildet werden kann und vor allem mit den Mitteln bisheriger alltäglicher Führung nicht bewältigt werden können. Eine Führungskraft muss in ihrem Führungsverhalten stets differenzieren zwischen sich in einer solchen „außergewöhnlichen“ Führungssituation der Veränderung, oder im Alltagsgeschäft einer Wieder-Eingefrorenen Organisation. Das heißt: es wäre eine Irrglaube anzunehmen, dass Veränderungsprozesse sich in ihrem Phasenverlauf wesentlich abändern oder abmildern ließen, da ihnen basale Grundprinzipien des Lernens und Orientierens in der Umwelt zugrunde liegen, auch auf einer kognitiven Metaebene lässt es sich sehr wohl etablieren, dass solche zyklischen Veränderungsprozesse turnusmäßig durchlaufen werden müssen, um eine Anpassung an sich verändernde Umweltbedingungen gewährleisten zu können.

Dieser Gedanke ist sehr wesentlich im Kontext von *Change*-Management, da sich in der Praxis der Beratung immer wieder zeigt, dass gerade der Mangel an dieser Metaeinsicht Auslöser unendlicher und völlig unfruchtbarer Diskussionen um den *Change*-Prozess in einer Organisation ist, das heißt, es wird zu lange über das „ob oder ob nicht“ eines Changeprozesses anstatt über das „Wie und wie nicht“ diskutiert. Es gibt tatsächlich keine Freiheit von *Change*-Prozessen in einer Organisation, welche sich als Dienstleister einer sich stets verändernden und sich entwickelnden Gesellschaft versteht, sondern nur die Freiheit zu entscheiden **wie** der *Change*-Prozess aussehen kann und soll!

Veränderungsprozesse sind in ihrem prozesshaften Verlauf bei den betroffenen Personen eine Ausnahmesituation, die deshalb nicht mit dem bisherigen Alltagsinstrument der Weisung zu implementieren sind.

Der Mitarbeiter hat einen Prozess des Verstehens, des „Überzeugt-werden“ und nicht des „Überredet-werdens“ zu durchlaufen. Dieser Akzeptanzprozess im Verlauf eines *Change* ist, wie Abbildung 2 deutlich macht, an der zentralen Variable der selbst wahrgenommenen persönlichen Kompetenz ausgerichtet ist, was hierbei ein wichtiger Punkt ist!

Dazu kommt, dass er an der Neugestaltung von Geschäftsabläufen, beispielsweise bei der Neuaufstellung einer Abteilung, der inhaltlichen Veränderung oder Anreicherung einer alten Abteilung, notwendig beteiligt werden muss, da er das Ausführungswissen besitzt. Führungskräfte, die nach dem Prinzip „der beste Sachbearbeiter wird Führungskraft“

befördert worden sind, vergessen dies oft. Oft sind sie der irrigen Meinung, noch genug Ausführungswissen zu besitzen und die Mitarbeiter im Planungsprozess nicht zu benötigen. Hinzu kommt oft die Unsicherheit von Führungskräften und die Angst, dass mit solchen „alles in Frage stellenden“ Veränderungsprozessen häufig auch ihre Position bzw. Person (durch den Mitarbeiter) in Frage gestellt werden könnte. Das führt oft dazu, dass Veränderungen im „stillen Kämmerchen“ geplant und dem Mitarbeiter nur noch in groß angelegten Marketingkampagnen präsentiert werden.

Dieses intransparente und nicht-partizipative Vorgehen schmälert nicht nur die Erfolgsaussichten dieser konkreten Veränderungsprozesse, sondern ist völlig kontraproduktiv hinsichtlich der auf der Metaebene zu implementierenden Gedanken, dass Veränderungen ein kontinuierlicher Bestandteil jeder dauerhaft qualitativen Arbeit sein müssen. So werden Veränderungen als traumatisch (ohne eigene Kontrolle) erlebte Eingriffe in die bisherigen Gewohnheiten erlebt, die zu einer Ablehnungskonditionierung von jeder Art von Veränderung führen. Das aber ist genau das Gegenteil eines Metaverständnisses zur Notwendigkeit von Veränderungen.

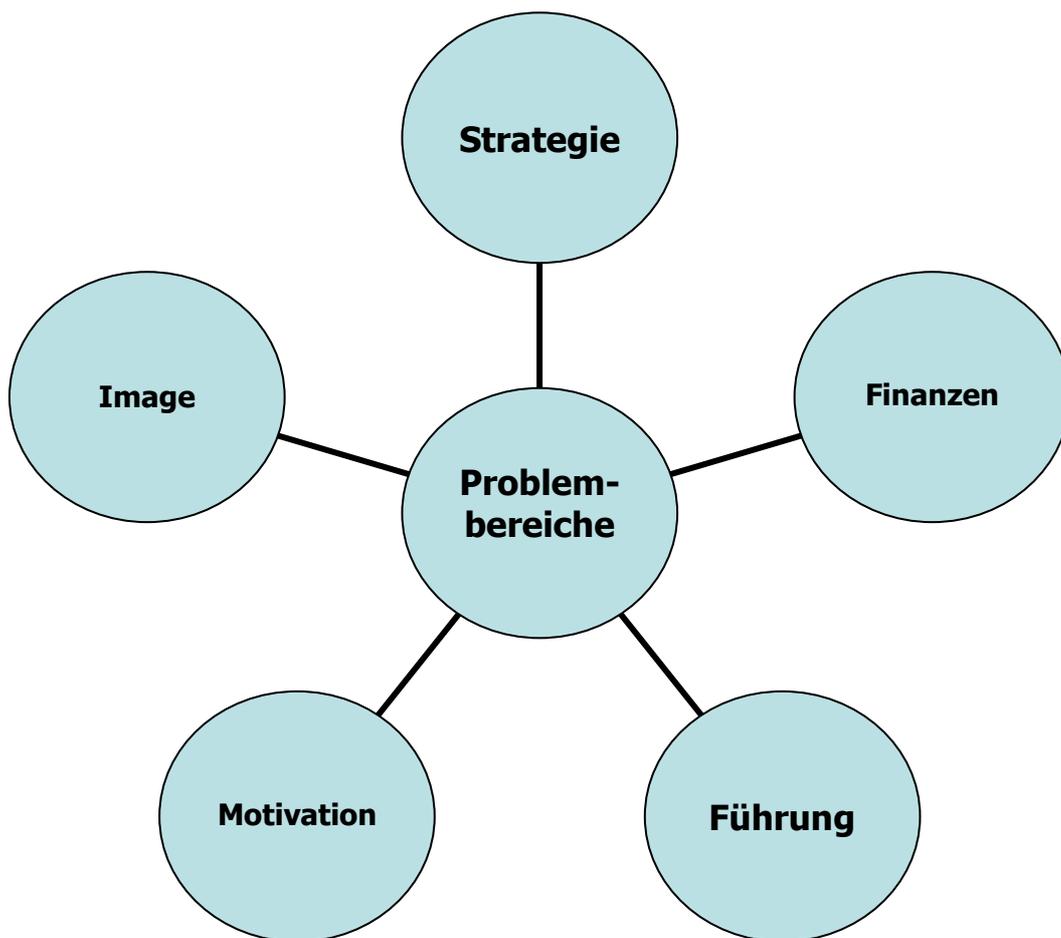
11. Diskussion/ Ausblick

Die Anforderungen an Führung im öffentlichen Dienst steigen, der erlebte Druck nimmt deutlich zu. Die Führungsaufgaben haben sich von der „Schönwetterführung“ zur systematischen Führung im Rahmen von Veränderungsprozessen gewandelt. Im Hinblick auf die Problempotentiale wäre es äußerst sinnvoll, den Prozess zu entschleunigen und sich mit der aktuellen Situation zu befassen. Über einen Dialog mit Mitarbeitern und Führungskräften sollte man zu einem Systemdialog kommen, eine systemische Beweglichkeit entwickeln, jetzt die Chancen neu erkennen und die Perspektiven wechseln. Wenn Führungskräfte nicht weiter verwirrt werden sollen, kommt es jetzt darauf an, sie paradoxiefähig zu machen. Hier helfen keine normativen Sätze (Führungskräfte müssen...), Führung ist, insbesondere im Veränderungsprozess, situativ und individuell. Führung im öffentlichen Dienst ist zunehmend auch das Managen von Enttäuschungen; hier gilt: „Der auch auf das Negative vorbereitete (geimpfte) Mitarbeiter erträgt Probleme deutlich besser“.

Seit den 90-er Jahren wurden im öffentlichen Dienst viele Reformprojekte parallel und wenig koordiniert ein- und durchgeführt. Dabei bestimmte der jeweilige Finanzdruck die

Reformgeschwindigkeit, es wurden „neue Instrumente“ etabliert, ohne dass es dabei zu wirklichen Verhaltensveränderungen kam und kommen konnte.

Die Problembereiche des öffentlichen Dienstes stellen sich derzeit wie folgt dar:



Durch zu viele und unkoordinierte Reformprojekte (neue Steuerungsmodelle, Bürger-Kundenorientierungsprogramme, New Public Management, neues Rechnungswesen, TvöD, E- Government, usw.) ist es zu einer ungleichmäßigen Entwicklung des öffentlichen Dienstes im Bund und in den Ländern gekommen. In vielen Bereichen gilt: "als wir das Ziel

aus den Augen verloren hatten, verdoppelten wir unsere Anstrengungen“ (Marc Twain) - es ist ein deutliches **Strategiedefizit** erkennbar. Über den Finanzdruck, der auf den öffentlichen Haushalten lastet, bedarf es keinerlei Ausführungen. Die nachhaltige Problemlösung liegt hier im Bereich **Strategie** und **Führung**.

Zum Bereich Führung im öffentlichen Dienst hat die Studie bereits vielfältige Aussagen getroffen, es bleibt festzuhalten: wenn es nicht gelingt, die Führungskräfte nachhaltig als Führungskräfte aus- und fortzubilden, werden die anderen Problembereiche nicht zu lösen sein. Hierzu gehört auch die Etablierung bzw. deutliche Aufwertung der Personalentwicklung in den Organisationen. Insbesondere die Hochschulen des öffentlichen Dienstes sind aufgerufen, endlich Master- Studiengänge in diesem Bereich anzubieten (Master of Public Management) und in ihren BA- Studiengängen das Thema Mitarbeiterführung besser zu integrieren. Das Thema Motivation im öffentlichen Dienst wäre eine eigene Studie wert- hier bleibt nur festzuhalten, dass die erkennbare Demotivation im öffentlichen Dienst deutlich mit den Strategie- und Führungsdefiziten korreliert. Über das **Image** des öffentlichen Dienstes ist umfangreich veröffentlicht worden. Bemerkenswert ist, dass die Beschäftigten im öffentlichen Dienst ihr Image deutlich schlechter einschätzen als dies von der Gesamtbevölkerung gesehen wird (Güllner, 2007).

„ Der öffentliche Dienst in Deutschland hat ein eher negatives Image. Während der Gattungsbegriff „Beamter“ eher negativ besetzt ist, haben die meisten einzelnen Berufe des öffentlichen Dienstes ein höheres Ansehen als Berufe im privaten und besonders im privatisierten, früher öffentlichen Dienstleistungsbereich. Das nicht sonderlich positive Bild des öffentlichen Dienstes beruht nicht auf entsprechenden negativen Erfahrungen, sondern hat sich zu einem von Erfahrungen unabhängigen Klischee verselbständigt“ (Güllner, 2007). Hier bleibt zu fragen, ob der öffentliche Dienst weiterhin seine Öffentlichkeitsarbeit und sein gesamtes Marketing an private Fernsehsender delegieren sollte.

Ausblick

Das Forschungsprojekt wird genutzt und erweitert, u.a. durch:

1. eine Buchveröffentlichung: „Kompetenz führt!“ zum Herbst 2008
2. eine öffentliche Diskussion bei den Berliner Personaltagen im Juni 2008
3. Implementierung in die Führungslehre-Vorlesungen an der FHVR
4. Fortsetzung des Forschungsprojektes unter dem Titel: „Führung unter Veränderungsbedingungen“ im WS 2008/2009
5. Führungskräfte-Tagung: Berliner Kompetenztage 2008/2009

Entwurf eines Fragebogens zur Fortsetzung des Forschungsprojektes im WS 2008/2009

Bereich 1.

1. Führungskräfte in ihrem Bereich haben das erforderliche Führungsfachwissen
2. Zum Aufstieg zur Führungskraft muss man sich durch überdurchschnittliche Sachbearbeitung hervortun
3. Als Führungskraft muss man über Detailkenntnisse in der Sachbearbeitung der eigenen Mitarbeiter verfügen.
4. Führungsfähigkeiten sind erlernbar
5. Führungsfachwissen sind Selbstverständlichkeiten

Bereich 2.

6. In ihrem Bereich werden Führungskräfte bei der Konfliktlösung mit den Mitarbeitern von Vorgesetzten unterstützt
7. Führungskräfte in ihrem Bereich zeigen die Bereitschaft auch unangenehme Entscheidungen bei ihren Mitarbeitern durchzusetzen
8. Das öffentliche Dienstrecht hat genügend Sanktionsmöglichkeiten, um schwierige Mitarbeiter zu disziplinieren
9. Führungskräfte in ihrem Bereich tun sich schwer im Umgang mit sog. schwierigen Mitarbeitern
10. Führungskräfte müssen Macht ausüben

Bereich 3.

11. Die Führungskräfte in ihrem Bereich verfügen über genug Spielraum für eigenverantwortliche und nachhaltige Entscheidungen.
12. Die Führungskräfte in ihrer Organisation treffen eigenverantwortliche Entscheidungen.
13. Führungskräfte übernehmen persönliche Verantwortung
14. Führungskräfte entwickeln eigenverantwortlich kreative Ideen.
15. Führungskräfte dürfen in ihren Bereichen die Umsetzung von Entscheidungen eigenverantwortlich planen.

Bereich 4.

16. In ihrem Bereich führen Führungskräfte mit Zielvereinbarungen
17. Führungskräfte in ihrem Bereich lassen sich bei der Zielbildung von Mitarbeitern beraten
18. Die bisherige Aufbau- und Ablauforganisation in ihrem Bereich erschweren die Einbettung von neuen Ideen.
19. Betriebswirtschaftliches Grundlagenwissen ist für die Optimierung der Verwaltungsstrukturen wichtig.
20. Die Aufgabenwahrnehmung wird durch die bestehende Aufbau- und Ablauforganisation eher erschwert.

Bereich 5.

21. Der öffentliche Dienst ist eher auf Bewahrung und Kontinuität, als auf Veränderung und Innovation angelegt.
22. Spitzenleistungen werden in der öffentlichen Verwaltung gefördert.
23. Durchschnittliche Arbeitsleistungen reichen zum Fortkommen innerhalb der Führungshierarchie aus.
24. Mangelhafte Arbeitsleistungen führen zu keinen negativen Konsequenzen.
25. In ihrem Bereich gibt es eine nachvollziehbare Leistungsgerechtigkeit.

Bereich 6.

26. Ihre Amtsleitung kann die schlicht notwendigen Entscheidungen unabhängig von der politischen Führung treffen.
27. Politische Entscheidungen haben keinen Einfluss auf das operative Alltagsgeschäft ihrer Verwaltung.
28. Politische Entscheidungen „regieren“ in das Alltagsgeschäft hinein.
29. Politische Vorgaben sind an der „Sache“ orientiert
30. Politische Vorgaben für Organisationsveränderungen sind in ihrer Gültigkeit auf die jeweilige Wahlperiode beschränkt.

12. Literatur:

1. Budäus, D. (2006): Informations-, Struktur- und Finanzmanagement öffentlicher Verwaltungen, in: Verwaltung und Management, 12. Jg. 2006, Heft 3, S. 116-120
2. Gallup Feldstudien (ideale Führungskraft) in: Buckingham & Coffmann: erfolgreiche Führung gegen alle Regeln, Campus (2001)
3. Gebert, D. (2002), Führung und Innovation, Stuttgart: Kohlhammer
4. Gläser, J. & Laudel, G. (2006). *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse*. 2. Aufl. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften
5. Güllner, Manfred (2007). Bürgerbefragung öffentlicher Dienst, forsa Gesellschaft für Sozialforschung und statistische Analysen, dbb Beamtenbund und Tarifunion, Berlin
6. Herkner, W. (1991). *Lehrbuch Sozialpsychologie*. 5.Aufl..Bern: Huber Vlg.
7. Kleinschmidt, H. & Lachnit, H. (1993). *Pavlovian conditioning and rule learning*. Integrative Physiological and Behavioral Science. Vol. 28(2).
8. Kraus,G., Becker-Kolle,C. & Fischer,T. (2004). *Change-Management. Steuerung von Veränderungsprozessen in Organisationen*. Berlin: Cornelsen Vlg
9. Kühl, S. & Strodtholz, P. (Hrsg.).(2002). *Methoden der Organisationsforschung*. Hamburg: Rowohlt.
10. Kuhlmann, S. (2006): Hat das neue Steuerungsmodell versagt? In: Verwaltung und Management, 12.Jg. 2006, Heft 3, S. 149-152
11. Lachnit, H. & Kleinschmidt, H. (1992). *Acquisition and transfer of positive and negative patterning*. International Journal of Psychology. Vol. 27(3).
12. Lawrence, P.R. & Lorsch, J.W. (1969), *Organization and environment*, Boston: Harvard Graduate School of Business Administration
13. Lewin, K. (1963). *Feldtheorie in den Sozialwissenschaften*. Bern, Stuttgart.
14. Liebig, B. & Nentwig-Gesemann, I..*Gruppendiskussion*. In: Kühl, S.& Strodtholz, P. (Hrsg.).*Methoden der Organisationsforschung*. Hamburg: Rowohlt. (2002)
15. Lüder, K. & Jones, R. (2003), *Reforming governmental accounting and budgeting in Europe*, Cigar- Studie, Frankfurt am Main
16. Malik, F. (2001), *Führen- Leisten- Leben*, Stuttgart: DVA
17. Mannheim, K. (1970). *Wissenssoziologie. Auswahl aus dem Werk*. Berlin/Neuwied.

18. Rescorla, R.A. & Wagner, A.R. (1972). A theory of Pavlovian Conditioning: Variations in the effectiveness of reinforcement and nonreinforcement. In A.H. Black & W.F. Prokasy (Eds.), *Classical Conditioning II* (S. 64-99). New York: Appleton-Century-Crofts.
19. Schäfer, F. (2005). *Change Management für den öffentlichen Dienst*. Hamburg: Murmann.
20. Schreyögg, G. (2003). *Organisation*, Wiesbaden: Gabler
21. Staehle, W.H.: (1999), *Management*, München: Vahlen
22. Steinmann, H. & Schreyögg, G., (2005). *Management*, Wiesbaden: Gabler
23. Strahlendorf, Hans R. (2002), *Personalführung*, in: *Handbuch für Führung und Einsatz der Deutschen Polizei*, Stuttgart: Richard Boorberg Verlag
24. Vahs, D. (2003). *Organisation. Einführung in die Organisationstheorie und -praxis*. 4.Aufl. Stuttgart: Schäfer-Poeschel.
25. Wunderer, R. & Grunwald, W. (1980) *Führungslehre*, Bd. II: *Kooperative Führung*, Berlin: de Gruyter
26. Wunderer, R. (2002). *Führung und Zusammenarbeit*, Berlin: de Gruyter